

Berlin, 01.03.2022

Bewertung des Berichts der „EU Platform on Sustainable Finance“ (Subgroup 4) in der am 28.02.2022 veröffentlichten Fassung

A. Abschnitt 1: Einleitung („Introduction“)

Im ersten Abschnitt des Berichts rechtfertigt Subgroup 4 den von der „EU Platform on Sustainable Finance“ präferierten Ansatz die soziale Nachhaltigkeits-Taxonomie aus der bestehenden Taxonomie-VO (EU-VO 2020/852) heraus zu entwickeln. Dieser Ansatz ist nicht unumstritten (das BMF beispielsweise vertritt die Auffassung, dass es hierzu einer gesonderten VO bedürfte). Ferner wird in Kurzform das Feedback aus der Online-Konsultation aus dem Sommer 2021 referiert, ohne dabei auf die zahlreichen Eingaben von BDI, BDSV und BDLI (sowie deren Mitgliedsunternehmen) im Sinne einer Berücksichtigung von Sicherheits- und Verteidigungsbelangen) einzugehen.

Im Weiteren (S. 25) stellt die Subgroup fest: „The lack of a clear definition of the essential characteristics of social investments hinders their development and potentially their contribution to solve social problems. A recent study on the divergence of ESG ratings shows, that the categories of human rights and product safety, both social issues, are categories for which the measured deviations in rating results are particularly pronounced. The differences are striking.“ Damit hat die Subgroup recht, demonstriert aber gleichzeitig auch die tatsächliche Einwirkungsmacht auf alle angesprochenen Marktteilnehmer, die mit der Sozial-Taxonomie verbunden ist. Dies wird auf S. 27 des Berichts noch einmal konkretisiert: „A social taxonomy is intended to support investments in activities that substantially contribute to achieving social objectives, in much the same way as an environmental taxonomy is designed to support investments in environmentally friendly activities. These criteria can help to define a common ground for internationally comparing companies’ contributions to social objectives. In doing this, a social taxonomy would provide investors with a much-needed instrument for supporting their investment choices.“

B. Abschnitt 4: Systematik der Sozial-Ziele („Articulating and setting social objectives“)

Dieser Abschnitt bildet das inhaltliche Kernstück der Empfehlungen. Basierend auf einer Aufzählung anerkannter internationaler Dokumente (u.a. Universal Declaration of Human Rights und UN Global Compact) werden für die Sozial-Taxonomie „fundamental freedoms and rights“ abgeleitet, die nach den genannten internationalen Konventionen sicherstellen sollen, dass Menschen und menschliche Gemeinschaften ein Leben in Würde führen können. Es wird darauf verwiesen, dass diese Rechte unabhängig und

unteilbar seien. Auf dieser Grundlage hat sich die Subgroup entschlossen, drei Gruppen von „Stakeholders“ zu unterscheiden, deren Rechte durch wirtschaftliche Aktivitäten betroffen werden können:

- (i) die eigenen Beschäftigten eines Unternehmens (hier geht es um Arbeitsbedingungen, sozialen Schutz bzw. Schutz vor Arbeitslosigkeit und Inklusion),
- (ii) Endverbraucher und Konsumenten (hierbei im Zentrum Rechte auf Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz) sowie
- (iii) durch die Wertschöpfung betroffene Gemeinschaften (hier stehen Nichtdiskriminierung, sozialer Schutz, Recht auf Wohnung und Bildung sowie das Recht auf „peaceful und inclusive societies“ im Vordergrund).

Bezogen auf diese drei „Stakeholder“-Gruppen werden im Folgenden im Sinne einer Matrix drei Zielsetzungen („Objectives“) für die Sozial-Taxonomie vorgeschlagen:

- (a) „Decent work“ (im Sinne von Arbeitsplatz-Schaffung, sozialem Schutz am Arbeitsplatz, Arbeitnehmerrechten und sozialem Dialog),
- (b) „Adequate living standard and wellbeing for end-users“ (im Sinne von Verbraucherschutz, Wahrung sozialer Rechte auf Gesundheit, gesunde Ernährung, Wohnung und Bildung),
- (c) „Inclusive and sustainable communities and societies“ (im Sinne von Rechten auf Land – insbesondere von indigenen Bevölkerungsgruppen -, Aktivitäten von Menschenrechts-AktivistInnen, Verbesserung des Zugangs zu „sauberer“ Energie und Wasser vor allem für bedürftige Bevölkerungsgruppen).

Ausgehend von diesen drei Zielsetzungen („Objectives“) werden sog. „Sub-objectives“ entwickelt, mittels derer die Zielsetzungen differenziert und in Richtung der Taxonomie-Systematik geschärft werden sollen. So sollen „Sub-objectives“ jeweils die Eigenschaft haben, dass sie alle essentiellen Attribute der Hauptzielsetzung umfassen und sich untereinander möglichst nicht überschneiden. Gleichwohl wirkt die nachfolgende Ableitung der konkreten „Sub-objectives“ in weiten Teilen recht subjektiv (sie wird daher im Bericht auch jeweils als nicht abschließend bezeichnet).

Im Bereich des Ziels „inclusive and sustainable communities and societies“ werden als „Sub-objectives“ etwa folgende Unterziele vorgeschlagen:

- (1) Förderung von Gleichheit und inklusivem Wachstum (durch Verbesserung des Zugangs zu Basis-Infrastruktur, Kinderbetreuung, Einschluss von Menschen mit Behinderungen, Schaffung von „decent“ Jobs, Förderung von lokaler/regionaler

Beschäftigung und Versorgung, Schließung von „gender gaps“ und Herstellung von „gender equality“),

(2) Förderung von nachhaltigen Lebensumständen und Wohnbedingungen (durch kommunale Förderung, Vermeidung von schädlichen Gewerbeinflüssen auf Wohnbedingungen, Abhaltung von Konsultationen mit betroffenen Gemeinschaften über Entwicklungsprioritäten, Berücksichtigung von indigenen Bevölkerungsrechten),

(3) Achtung der Menschenrechte auf der Ebene von menschlichen Gemeinschaften (durch Einsetzung eines „free, prior and informed consent“-Prozesses, vor allem im Fall der Beteiligung von indigenen Bevölkerungsgruppen, Unterstützung von Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit inklusive des Schutzes von Menschenrechts-Aktivist:innen).

Es wird betont, dass alle diese „Sub-objectives“ ihren gleichberechtigten Platz in der Sozial-Taxonomie haben sollen. Allein die Aufzählung der „Sub-objectives“ zu dem Ziel der „inclusive and sustainable communities and societies“ macht deutlich, dass Subgroup 4 hier eine äußerst subjektive Agenda verfolgt.

Kritikpunkte sind, dass hier fundamentale übergeordnete Ansprüche, wie das in Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerte Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit, erkennbar ausgespart werden und stattdessen Nischen-Anliegen wie das Recht auf Berücksichtigung indigener Bevölkerungsgruppen, das gerade in der EU vergleichsweise ein nur sehr geringes Problem darstellt, hier überproportional in den Vordergrund gestellt werden.

Die Folgeabschnitte innerhalb des Kapitels 4 beschäftigen sich wiederum mit methodischen Fragen, nämlich wie die Anforderung umzusetzen ist, dass eine wirtschaftliche Aktivität, um als nachhaltig im Sinne der Sozial-Taxonomie eingestuft zu werden, eines der definierten Messkriterien substantiell unterstützen muss, ohne dabei den anderen definierten Messkriterien Schaden zuzufügen. Hierzu wird ein recht artifizielles Gedankengebäude geschaffen, wie insbesondere positiv-unterstützende Beiträge einer Aktivität messbar gemacht werden sollen, indem sie von negativen Aspekten abgegrenzt und im Verhältnis zu ihnen gewichtet werden sollen. Dies soll geschehen, indem neben den Positiv-Kriterien bereits im Rahmen der substantiellen Unterstützung zugleich auch das „Downside“ einer „avoidance of negative impacts“ mitberücksichtigt wird. Weiterhin wird insbesondere für die Messbarkeit sozialer Rechte das Instrument des AAAQ („availability, accessibility, acceptability and quality“) als Werkzeug empfohlen. Ferner werden sog. „enabling activities“ genannt, die im Einzelfall als Positiv-Beiträge zur Sozial-Taxonomie gewertet werden können, ohne selbst direkt den Anforderungen zu genügen.

Vollends verwirrend wird es jedoch bei der Definition des Nicht-Schädigens anderer Ziele der Sozial-Taxonomie im Sinne einer positiven Einstufungs-Voraussetzung einer wirtschaftlichen Aktivität. Dieses Konzept wurde zwar von Subgroup 4 aus der Umwelt-Taxonomie übernommen (s. EU-VO 2020/852); im Bereich der Sozial-Taxonomie schafft diese Anforderung aber besondere Probleme: Dies hängt nach den eigenen Ausführungen der Subgroup 4 mit der Granularität der „Sub-objectives“ zusammen, mit den Grauzonen, die bereits bei der Positiv-Messung anhand der Sozial-Kriterien entstehen, aber auch mit den im Menschenrechts-Bereich verbreiteten Zero-Tolerance-Grenzen, die eine abwägende Herangehensweise per se verbieten.

Hinzu kommen von der EU selbst bereits definierte sog. Minimum-Standards aus Art. 18 der Taxonomie-Verordnung (EU-VO 2020/852). Diese betreffen im Wesentlichen solche Standards, die sich aus Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft, Biodiversität und anderen Umwelt-Zielen herleiten. Dies wirft aus Sicht von Subgroup 4 die Frage auf, wie am Ende essentielle Umweltziele und die Sozial-Taxonomie zueinander stehen, d.h. ob die Verletzung essentieller Umweltziele zugleich auch als Verletzung von essentiellen Sozial-Standards verstanden werden muss.

Am Ende des Abschnitts 4 wird eine besonders problematische Frage diskutiert, nämlich ob man innerhalb der Sozial-Taxonomie von vorneherein sog. High-Risk-Sectors definieren sollte, die bei der Messung eine Art negativer Vorspannung aufbauen. Schließlich wird auch eine Systematik erörtert, wonach immer nur diejenigen Teile eines Unternehmens-Umsatzes oder eines Bonds bewertet werden sollen, auf die die Positiv-Kriterien der Sozial-Taxonomie im engeren Sinne auch tatsächlich zutreffen.

Fazit: Festzuhalten bleibt, dass angesichts dieser Systematik im Kernbereich der von Subgroup 4 empfohlenen Sozial-Taxonomie kein Platz für eine Positiv-Einordnung von Beiträgen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zur Ausrüstung von EU-/NATO-Streitkräften und Sicherheitsorganen gegeben wäre.

C. Abschnitt 8: Ausschlussstatbestände für sog. „harmful activities“

In Abschnitt 8 des Berichts werden hierzu Kriterien für den Ausschluss von sog. „harmful activities“ aufgeführt. U.a. heißt es: „The first source would be internationally agreed conventions, for example, on certain kinds of weapons.“

Neben den bekannten Quellen des humanitären Völkerrechts werden hierbei folgende Rechtsquellen als Leitlinien aufgeführt: The Declaration of Saint Petersburg (1868) (covering explosive projectiles weighing less than 400 grams); The Hague Declaration (1899) (covering bullets that expand or flatten in the human body); The Hague Regulations (1907) (covering poison and poisoned weapons); The Geneva Protocol (1925) (on chemical and biological weapons); Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1968); Convention on the prohibition of biological weapons (1972); Protocol

I to the Convention on Certain Conventional Weapons (1980) (covering weapons that injure by fragments which, in the human body, escape detection by X-rays); Protocol III to the Convention on Certain Conventional Weapons (1980) (on incendiary weapons); The Convention on the Prohibition of Chemical Weapons (1993); Protocol IV to the Convention on Certain Conventional Weapons (1995) (on blinding laser weapons); Protocol II, as amended to the Convention on Certain Conventional Weapons (1996) (on mines, booby traps and 'other devices'); Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines (Ottawa Treaty) (1997); Protocol V (2003) to the Convention on Certain Conventional Weapons (on explosive remnants of war); Convention on Cluster Munitions (2008); Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (2017); Upcoming treaties for examples on autonomous weapons.

Vom Grundsatz her ist gegen den Ausschluss sogenannter "gebannter"(controversial) Waffen aus Sicht der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie nichts einzuwenden. Kritisch ist allerdings die Einbeziehung des von Deutschland und allen NATO-Staaten nicht unterzeichneten „Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons“ zu sehen. Die Einbeziehung dieses Vertrages steht nicht im Einklang mit dem NATO-Bekenntnis zu nuklearen Waffen und würde dementsprechend dazu führen, dass alle Aktivitäten im Zusammenhang mit NATO-Nuklearwaffen unter diesen Ausschluss-Tatbestand fallen würden.

D. Zusammenfassung und Fazit aus Sicht des BDSV:

Der Bericht belegt in der schon vorher zu befürchtenden Weise die Absurdität der mit der gesamten „EU-Taxonomy for Sustainable Activities“ einhergehenden Regulatorik. Zwar besteht kein Zweifel an der Feststellung, dass im freien Markt ebenfalls keine Kriterien für Nachhaltigkeit etabliert sind und dies zu erheblichen Verwerfungen in der Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien durch private Akteure führt. Allerdings liegt die Ursache dafür tiefer: Nachhaltigkeit ist ein unscharfer, gleichwohl aber äußerst positiv besetzter Begriff, der so oder so einen extrem breiten Spielraum für Ausfüllungs-Varianten eröffnet. Dies gilt vor allem im Bereich sozialer Kriterien, was die Ausarbeitung der Subgroup 4 mit ihrer subjektiven und für europäische Maßstäbe völlig überproportionalen Betonung etwa der Rechte indigener Bevölkerungsteile vollends deutlich macht.

Dieser Befund eröffnet im Prinzip zwei Möglichkeiten: Die EU kann auf ihrem Weg der Detail-Regulatorik zur Besetzung und Ausfüllung des Nachhaltigkeitsbegriffs weiter voranschreiten; dann wird sie sich aber gerade im Bereich der Sozial-Taxonomie vollends in Dickicht nicht mehr nachvollziehbarer Regelsetzungen begeben müssen, die ihre Legitimation und regulatorische Kompetenz einmal mehr in Zweifel ziehen. Oder aber die EU und mit ihr die Mitgliedsstaaten lassen privaten Akteuren auch weiterhin den Freiraum, ihre unterschiedlichen Sichten auf Nachhaltigkeit zu operationalisieren;

dann aber müssen sich staatliche Stellen umso intensiver darum kümmern, dass dabei öffentliche Güter – wie die von Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten – nicht durch die Nachhaltigkeitspraxis privater Akteure zerstört werden.

Der am 28.02.2022 veröffentlichte Bericht der Subgroup 4 legt mit seinen systematischen Schwächen und Problemzonen nahe, den zweiten Weg zu präferieren.

